

# Hacia un nuevo proyecto territorial del país, posibilidad de desconcentrar la ciudad de México (\*)

Por: Javier Delgadillo Macías (\*\*)

El problema de la centralización abrumadora que sufre nuestra ciudad capital en todos los ámbitos de su cotidianidad, es un fenómeno conocido desde hace varias décadas, pero agudizado en los ochentas con las repercusiones más fuertes de la crisis secuencial que hemos venido sufriendo. Los sismos del 19 y 20 de septiembre trajeron a la luz pública la magnitud de estos problemas diversos, llegando a "popularizar" entre la sociedad civil y del sector gubernamental algunas de las contradicciones directamente sufridas por la población; entre ellas el problema de la contaminación, el acelerado crecimiento del área metropolitana de la Ciudad de México (y con ello la creación de nuevas "ciudades" internas que se caracterizan por su estructura caótica, de formación espontánea y de agudo hacinamiento comparable a los niveles de infra-subdesarrollo de algunos países africanos), su obsoleta vialidad, la grave delincuencia, hiperconcentración industrial —principalmente de industrias contaminantes—, y de la pérdida de capacidad, cada vez más patente, por parte del gobierno local para dirigir y tratar de mantener un cierto orden económico, político y social en este gran *ente* urbano.

Esta realidad se enmarca en dos niveles de responsabilidad: el correspondiente a la definición estructural que determina dentro del capitalismo las directrices por las cuales se camina sin oportunidad de desviación, aunque

esta pudiera ser altamente justificable; y la inherente a los fundamentos de política nacional, regional, estatal y urbana, generalmente definidas mediante proyectos y planes rectores que inmiscuyen a aquellos sectores con poder de decisión e incidencia sobre la ordenación territorial involucrando al sector público y empresarial. Es en este segundo nivel donde recae la responsabilidad mayor de la actual estructura regional del país y del concepto de nación que tenemos, sin dejar de darle su responsabilidad al resto de la población civil.

Quizá le corresponda a la Ciudad de México la problemática más apremiante en este sentido. Es por ello que se convierte en necesidad impostergable buscar salidas coherentes a la crítica situación que sufren invariablemente los casi 19 millones de habitantes de esta zona metropolitana. Deberá pasarse por encima de intereses de los grupos que monopolizan el gran capital usufructuando al mismo tiempo los mejores espacios de la ciudad llegando a la afectación de ellos si se hace necesario, en beneficio de las mayorías más agobiadas.

En este sentido, una de las posibilidades, aunque no la única, es la oportunidad actual de desconcentrar y descentralizar parte de la vida material de esta ciudad, buscando con ello más que reducir su actual tamaño (cuestión ideal), detener su incontrolable crecimiento brindándole nuevas "arterias vitales" que le permitan su revitalización. El proyecto de desconcentración deberá contemplar en igual nivel de prioridad, evitar reproducir los problemas que en la capital se sufren en aquellas áreas geográficas consideradas idóneas para el traslado de industrias y empresas, oficinas públicas y población en general.

La ciudad capital requiere urgentemente de este saneamiento urbano

partiendo de su estructura, lo cual de no efectuarse, con el tiempo se vendrá de los directos culpables de su crónica inanición.

Las posibilidades de un nuevo proyecto territorial del país hacen necesario emprender un consenso amplio que contemple un nuevo orden de la vida nacional y no sólo paliativos que busquen dar salida a problemas coyunturales de la Ciudad de México. Esta vieja propuesta se ha planteado en repetidas ocasiones y hoy es el momento de que se tome la dirección política del país con un sentido de responsabilidad directa en contra de grupos o facciones reaccionarias que promulgan ideas opuestas a los de las mayorías trabajadoras con un fin específico de romper, aún más, las posibilidades de unidad social que hoy se presenta como una necesidad impostergable o su ruptura total irreversible.

\* Las ideas que bajo este título se exponen son reflexiones producto de los sucesos ocurridos el pasado mes de septiembre, pero discutidas y abordadas desde tiempo atrás dentro del equipo de Investigación en el que participó en el II Ec. de la UNAM.

\*\* Integrante del Área de Estudios de Desarrollo Urbano y Regional del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.

## MOMENTO económico

Dentro de este proyecto amplio y global que proponemos, no debe dejar de tomarse en consideración la elevada concentración de población y actividades no solamente presente en la Zona Metropolitana de la Ciudad de México sino en las regiones del llamado "México Central" o "Altiplano Central" que incluyen ciudades medias como Toluca, Cuernavaca, Querétaro, Salamanca, Irapuato, León, Celaya, etc. Según los propios estudios para esta región de la SEDUE, se ha puntualizado sobre las limitantes a su crecimiento en términos de recursos naturales indispensables (principalmente agua) elevado crecimiento demográfico y problemas sociales y políticos derivados de la presión sobre la tenencia de la tierra. Por lo tanto, la recomendación en términos de desconcentración y de relocalización de habitantes, actividades económicas y oficinas de

la Administración Pública, es que todo el Altiplano Central se considere de manera limitada y controlada, sin que eso implique su desatención en servicios y obras de bienestar social; si acaso, podría soportar el establecimiento de algunas empresas manufactureras que no son grandes consumidoras de agua pero sobre todo, negar la presencia de aquellas altamente contaminantes. En definitiva no sería recomendable la reubicación de la burocracia federal en las ciudades vecinas a la ZMCM, ya que ello aceleraría el fenómeno de conurbación de estas ciudades medias a la Zona Metropolitana.

**La política de desconcentración y descentralización debe de considerar en sus programas y acciones lo siguiente:**

**1.** Desde el enfoque de la estructura regional del país, en donde existe

un vacío en las definiciones de acción política, destacar aquellos puntos geográficos susceptibles de un crecimiento y desarrollo controlado a partir del criterio urbano de ciudades pequeñas y de mediana magnitud, las cuales deben de funcionar como un soporte elástico de la vida económica y socio-cultural de esas regiones en sus diferentes niveles del conjunto de las entidades y de la nación. En este sentido, pasarían a ser un eslabón de refuerzo permanente para aquellas ciudades consolidadas, pero sobre todo, con el respeto de cierta autonomía que les permitiera una especialización productiva y/o de servicios propios. Estos nuevos centros no deben de rebasar el límite de los 200 mil habitantes.

**2.** A partir del sistema de ciudades, programar una mayor integración interlineal en aquellas ciudades medias definidas por esta modalidad de organización territorial; en especial el sistema del Bajío; el triángulo comprendido por las ciudades de Aguascalientes-Zacatecas-San Luis Potosí; el corredor de la costa noroeste de México (Sinaloa-Sonora) y el sistema Puebla-Veracruz reforzando las ciudades de Córdoba y Orizaba. Todo ello en el entendido de que la funcionalidad dependerá de las condiciones básicas de infraestructura y de aprovisionamiento natural, fundamentalmente del recurso agua. En estos casos, se puede desconcentrar parte de la industria que produce medios de consumo y de servicios para la población incluyendo a la alimentaria; al mismo tiempo que algunas de las dependencias públicas que sean consideradas por su especialización funcional. Con las industrias contaminantes se tiene que poner especial atención. En primer lugar para normar criterios de responsabilidad sobre los efectos de la contaminación; y en segundo término, para asignar los espacios correctos en donde deberán de reubicarse estas. En tal sentido, se considera su posible instalación en áreas geográficas alejadas de centros importantes de población y de producción agropecuaria básica, preferentemente en los litorales del país.

**3.** Reforzar la estrategia de desarrollo operativo entre los poderes esta-

tales y municipales. Esto permitiría en algunos casos consolidar la estructura urbana de ciudades previamente seleccionadas; es el caso de Morelia, Cuernavaca y Jalapa; La finalidad es la de absorber sólo parte de las instituciones factibles a desconcentrar manteniendo el firme propósito de evitar la repetición de los graves problemas que hoy aquejan a nuestra ciudad capital.

4. En todos los ejemplos que se contemplan como idóneos para la desconcentración, reglamentar nuevos criterios para el desarrollo urbano que permitan a largo plazo una programación dirigida y controlada del crecimiento de las ciudades; al mismo tiempo, buscar un estrechamiento directo con sus entornos rurales, sobre todo, por ser éstos la base inmediata de aprovisionamiento para el desarrollo en general de estos centros. La modernidad urbana debe de conllevar una modernidad en el ambiente rural.

5. Considerar de manera prioritaria las ventajas que ofrece la naturaleza y la geografía de los espacios que sean seleccionados. Para ello se hace necesario una correcta evaluación de potencialidades del relieve y condiciones geomorfológicas en general, a la vez que un inventario de los recursos naturales básicos que deberán ser explotados con racionalidad, sobre todo aquellos recursos estratégicos como el hidrológico. En el orden político, definir estrategias realistas que impulsen, más que frenar, los correctivos del verdadero desarrollo regional y urbano del país y en el plano inmediato, le den funcionalidad al proyecto de desconcentración. Respecto a las características socioculturales y demográficas, insistir en el respeto a las expresiones propias de los grupos existentes en aquellas localidades que se seleccionen y de los propios grupos a desconcentrar. En el ámbito de la economía, reforzar la estructura productiva manteniendo como línea prioritaria la especialización regional que deberá fortalecerse con una diversificación dirigida por los lineamientos gubernamentales; con ello, se buscará llegar a la instalación de **complejos productivos** gobernables de acuerdo a estrategias regionales.

6. Evaluar con profundidad las limitantes propias que conlleva todo proceso coherente de desconcentración:

- hipertrofia de un centralismo anquilosado.
- limitantes en los accesos y vías de comunicación.
- estructura burocrática que debe de readecuarse a nuevas necesidades, erradicando viejos vicios.
- escasez de recursos financieros a nivel federal, pero sobre todo, en los niveles estatales y municipales; en el equipamiento básico y de abastecimiento indispensable.
- decisión política que permita dar salida a los intereses de las mayorías y no de grupos minoritarios que tienen, por sí solos, la capacidad de subsistir ante estos nuevos retos de la nación.

7. Los niveles temporales en los que puede darse la desconcentración son:

- corto plazo. De acción política prioritaria.
- mediano plazo. Programático.
- largo plazo. Planeación regional.

8. Las posibilidades de acciones concretas deben de fundamentarse en:

- un profundo diagnóstico estatal y regional que exprese las condiciones actuales del país, los problemas prioritarios a resolver en las distintas entidades (sumando a ello la coyuntura de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México) y las posibilidades de un nuevo ordenamiento en todos los sectores y su impacto espacial.
- definición de poderes y funciones regionales que sirvan de órganos coordinadores de la desconcentración en un primer nivel, y de autoridades que controlen el excesivo centralismo de la vida nacional; junto a ello, reforzamiento de las autoridades municipales en el orden de priorizar la función de algunos municipios dentro de un plan rector de desarrollo regional a largo plazo. Evaluar las acciones de reconstrucción de la Ciudad de México en base a criterios definidos

sobre lo que debe ser una nueva función económica y administrativa de la misma, respetando el derecho público a su uso en un sentido de tradición social y fundamentalmente sobre el uso habitacional del espacio.

9. Estos puntos básicos deben ejecutarse en distintos niveles de responsabilidad nacional y regional, en donde queden involucrados los intereses de todos los sectores: académico, de investigación, de responsabilidad pública, del orden político, de la ciudadanía en general y de acciones económicas y financieras.

De esta enumeración de prioridades se destaca la importancia de una coordinación amplia y transparente que aglutine la opinión del concenso nacional en aras de un futuro nuevo y de respuesta a los retos que la catástrofe natural ha sacado a la luz, aunado a la destrucción material que ha traído consigo. *La propuesta de lugares geográficos específicos susceptibles de absorber parte de la desconcentración de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México se señalan a continuación:*

1. **Primer nivel.** Con mayores posibilidades de operabilidad a un corto plazo:

a) Sistema del Bajío (Celaya, Salamanca, Irapuato y Silao) con infraestructura indispensable para la instalación de industrias diversas, exceptuando aquellas que requieren de un alto consumo de agua y de alto riesgo de contaminación.

b) Corredor Sinaloa-Sonora (Mazatlán, Culiacán, Guasave, Los Mochis, Navojoa, Ciudad Obregón, Guaymas y Hermosillo) con posibilidades de absorber parte de la planta industrial, incluso de algunos ramos de metalurgia, química, petroquímica y de maquinaria (exceptuando a la Ciudad de Hermosillo por sus limitantes de agua), y oficinas del sector público que contemplan un interés regional.

c) Ciudades de Aguascalientes, Zacatecas y San Luis Potosí. En el caso de la primera, se puede combinar la instalación industrial con oficinas públicas regionales. Para Zacatecas y San Luis Potosí se recomienda solo el

traslado de oficinas públicas en número reducido debido a los problemas urbanos internos que presentan y por la escasez de agua.

d) Corredor Puebla-Veracruz (ciudades de Tlaxcala, Puebla, Orizaba y Córdoba) con amplias posibilidades de absorber industrias que producen medios de consumo inmediato y del nivel medio, además de oficinas públicas. Se recomienda no hacer traslados a la Ciudad de Veracruz debido a su carga excesiva de población, mala planeación industrial y otros problemas de complejidad urbana que requieren también de solución inmediata.

**2. Segundo nivel.** Con funciones de operación programadas a mediano plazo:

a) Nuevos espacios semi-urbanos que podrían consolidarse como ciudades modelo de pequeña magnitud (50 mil habitantes).

Aquí se consideran espacios geográficos del sur del país en los valles de Puebla y Oaxaca y en la planicie de la Península de Yucatán. Al noroeste, en la llanura costera de Tamaulipas. A lo

largo de la frontera norte en algunos municipios donde existe presencia de agua (Agua Prieta, Cananea, Ojinaga y Acuña). En amplios lugares de la extensa Península Baja California.

b) Ciudades históricas que requieren de criterios específicos para evitar un crecimiento deformado. En este caso se encuentran Morelia, Uruapan, Acámbaro y Zitácuaro en Michoacán; Jalapa en Veracruz.

c) Cuernavaca, Cuautla, Querétaro, Toluca y Pachuca. Ciudades cercanas a la capital nacional, que de no preverse una nueva estrategia de desarrollo regional, se convertirán en satélites incontrolables de la Ciudad de México, con graves problemas que desde ahora comienzan a presentarse. Por ello, debe prohibirse su conurbación por medio del control en el uso del suelo y en sus áreas libres intermedias.

De ser esto posible, desde ahora podrían reubicarse algunas dependencias bajo reglamentaciones expresas de un control de su crecimiento urbano y en aras de su consolidación como ciudades medias autónomas.

**3. Tercer nivel.** Debe contemplar a largo plazo la estrategia de desarrollo regional para todos los puntos del país, jerarquizando los criterios de ordenación territorial a partir de la unidad municipal y de la integridad socioeconómica dirigida por la unidad de las grandes regiones en su especialización productiva y las condiciones peculiares que favorezcan u obstaculicen los alcances del propósito de la nación, con racionalidad en el uso y aprovechamiento de sus recursos y, sobre todo, con una distribución justa de la riqueza para los habitantes que usufructúan esas regiones y que en suma, conforman la unidad nacional.

Esta propuesta se plantea como una alternativa factible dentro de los niveles jurídicos en que debe regularse el ordenamiento de los diferentes espacios del país, la cual consideramos, debe enmarcarse obligadamente dentro de un programa diferente de operatividad política que debería estar regido bajo un correcto "Plan Regional de Desarrollo" y no en los proyectos parciales que se desligan por su definición, de la actual realidad nacional.